

## EL DISCURSO SOBRE LA CRISIS DE GOBERNABILIDAD DE LAS DEMOCRACIAS CAPITALISTAS AVANZADAS: UNA REVISIÓN DEL INFORME DE LA “COMISIÓN TRILATERAL” (1975-2010)

Antonio Camou  
Universidad Nacional de La Plata (Argentina)  
[antoniocamou@yahoo.com.ar](mailto:antoniocamou@yahoo.com.ar)

### Resumen

El trabajo analiza el discurso argumental sobre la crisis de gobernabilidad de las democracias capitalistas avanzadas, según la elaboración original que hiciera un grupo de intelectuales vinculados a la “Comisión Trilateral”. La Comisión es el primer tanque de pensamiento de alcance global que se propuso pensar y articular decisiones de los “tres lados” del capitalismo desarrollado: América del Norte, Europa occidental y Asia. El trabajo está estructurado en tres secciones. En la primera presento muy brevemente la estrategia analítica, basada en el clásico modelo argumental de Stephen Toulmin; en la segunda, después de repasar someramente el contexto sociohistórico de enunciación, me concentro en el núcleo empírico del trabajo: el análisis de las tres secuencias argumentales básicas que –a mi juicio– atraviesan todo el corpus textual del Reporte; por su complejidad, me detengo especialmente en la última serie, que desgloso a su vez en tres sub-secuencias a efectos de precisar mejor la trama lógica del razonamiento. Por último, en las reflexiones finales retomo el esquema argumental básico para reconsiderar algunos parecidos y diferencias con la crisis internacional actual.

**Palabras clave:** discurso, crisis, gobernabilidad, democracia, Comisión Trilateral.

### Presentación

El concepto de gobernabilidad ingresó en la agenda de los políticos y estudiosos de los países centrales, y luego de todo el mundo, junto con la crisis de las economías desarrolladas, la creciente interdependencia a escala global y la parábola declinante de los “Estados de Bienestar”. En América Latina, por su parte, la discusión sobre el tema estuvo enmarcada por el proceso de crisis, ajuste y reestructuración económica, el agotamiento del modelo del Estado interventor de postguerra y su consiguiente redefinición en términos de la Reforma del Estado, y el cambiante itinerario de las transiciones y consolidaciones democráticas. El texto canónico que marcó el inicio de la discusión, y la introducción del vocablo en el lenguaje político contemporáneo, fue, sin duda, el de Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (New York University Press, 1975). ¿Por qué revisar hoy este texto, treinta y cinco años después de producido? Se me ocurren dos razones principales. En primer término, porque sospecho que el texto –de gran valor histórico– ha sido más criticado o discutido que leído. De hecho, y hasta donde sé, el libro nunca fue traducido al castellano (salvo algunos fragmentos), y se justifica recorrer con algún rigor la trama de sus principales argumentaciones; sobre todo si pensamos que ciertas coordenadas de análisis desplegadas en el discurso trilateral siguen teniendo gran predicamento en ciertos sectores del poder transnacional. En tal sentido, la Comisión Trilateral, que fue el primer “tanque de pensamiento” de alcance global, no es un recuerdo anecdótico de tiempos idos; por el contrario, sigue siendo uno de los focos de reflexión más influyentes en la actualidad, y a lo largo de estos últimos años no ha dejado de crecer y de ramificarse en diferentes países del mundo (1).

Pero en segundo y más decisivo lugar, el Reporte marca un punto clave de análisis, reflexión y definición de orientaciones estratégicas en las democracias capitalistas desarrolladas que en buena medida llega hasta nosotros. Mirado en perspectiva histórica, la década y media que va entre la crisis del petróleo de 1973 (año en que se funda la Comisión Trilateral) y la caída del Muro de Berlín en 1989 (año en que se da a conocer el documento que será bautizado como el “Consenso de Washington”), constituye un período crucial en el que la matriz de relaciones entre economía, política y sociedad se rearticula a nivel planetario. La dinámica y los efectos materiales y simbólicos de esa nueva arquitectura de poder recién comenzarán a ser revisados en la actualidad, a partir del avance chino, la crisis financiera desatada por la caída de Lehman Brothers (2008) y la zozobra en la que viven por estos días algunas de la economías de la Unión Europea. Mirar entonces la situación internacional actual en el espejo de aquella reflexión y de aquella crisis puede ser un ejercicio útil, que aquí solamente dejaremos esbozado para futuras indagaciones, para repensar el camino a seguir desde la periferia del sistema.

El trabajo que va a leerse está estructurado en tres secciones. En la primera presento muy brevemente la estrategia analítica, basada en el clásico modelo argumental de Stephen Toulmin; en la segunda, después de repasar someramente el contexto sociohistórico de enunciación, me concentro en el núcleo empírico del trabajo: el análisis de las tres secuencias argumentales básicas que –a mi juicio– atraviesan todo el corpus textual del Reporte (2); por su complejidad, me detengo especialmente en la última serie, que desgloso a su vez en tres sub-secuencias a efectos de precisar mejor la trama lógica del razonamiento. Por último, en las reflexiones finales retomo el esquema argumental básico para reconsiderar algunos parecidos y diferencias con la crisis internacional actual.

### **I) Elementos del análisis argumentativo del discurso: la perspectiva de Stephen Toulmin**

Si bien los orígenes de una “lógica de la argumentación” pueden remontarse a una venerable tradición filosófica heredera de los pioneros trabajos de Aristóteles, lo que actualmente se conoce como “teoría de la argumentación”, o más enigmáticamente, como “lógica informal”, surge hacia finales de la década del 50 y principios de los 60 con las obras de Stephen Toulmin, *Los Usos de la Argumentación* (1958), de Perelman y Olbrechts-Tyteca, *La Nouvelle Rethorique* (1958), de Hamblin, *Fallacies* (1970) y de Paul Lorenzen, *Normative Logic and Ethics* (1960), entre otros trabajos (González Ruiz, 1990: 367/8). Como ha señalado Jürgen Habermas (1987: 43/4), las razones que llevaron a un cada vez más importante grupo de científicos y filósofos a preocuparse por estas cuestiones se debieron a la existencia de “serias dudas acerca de que los planteamientos de la lógica deductiva y de la lógica inductiva estándar sean suficientes para modelar todas, o siquiera las principales, formas de argumentación legítimas” (Habermas, 1987: 43/4). Como ha observado Gilberto Giménez, “la eficacia social del lenguaje pasa en buena parte por la función argumentativa del discurso que en las condiciones apropiadas permite intervenir sobre los más diversos auditorios, incidir sobre las coyunturas y modificar las relaciones sociales en conformidad con determinados intereses materiales o simbólicos” (Giménez, 1989: 11).

Sin entrar en mayores precisiones, podemos decir que "discurso" será entendido como cualquier práctica enunciativa considerada dentro de sus condiciones de producción, siendo éstas de carácter institucional, coyuntural y cultural (formación discursiva). Si bien algunos autores distinguen entre "discurso" y "texto", ya sea entendido éste como el momento material del primero (VV.AA, 1983: 5) o como "la construcción teórica abstracta que subyace" a aquél (Van Dijk, 1980: 32), nosotros pasaremos por alto la distinción y utilizaremos en nuestro análisis ambos términos como sinónimos. En lo que hace a la relación entre "discurso" y "argumentación" –siguiendo a Giménez– nos interesarán especialmente dos tipos de argumentos de circulación habitual en el campo político: los "discursos de estructura logicoide" y los "discursos retóricos". Los primeros son aquellos que "se presentan... bajo la apariencia de razonamientos y están dotados de fuerza de persuasión o de convencimiento. Pero esta 'fuerza' depende esencialmente de premisas o valores socioculturales que se suponen compartidos por los destinatarios", y no de la estructura formal del discurso; los segundos son aquellos que "no presentan las marcas del razonamiento, pero poseen también una fuerza persuasiva", y que apelan "al lenguaje figurado, a la metáfora, a la narración ejemplificadora, a la descripción orientada, a la ironía, a las preguntas retóricas, a los enunciados axiológicos o evaluativos, a la invocación a la autoridad, etcétera" (Giménez, 1989: 12).

De acuerdo con Stephen Toulmin caracterizaremos un "argumento" como la "secuencia entrelazada de pretensiones (claims) y razones (reasons) que... establecen el contenido y la fuerza de la posición por la cual un hablante (speaker) particular está argumentando"; siendo la "argumentación" el proceso general de presentar afirmaciones, producir razones y aducir cuestionamientos en torno a los asertos proferidos" (Toulmin et ál., 1979: 13). Dos aspectos centrales nos interesan especialmente del análisis de Toulmin. Por un lado, su negativa a reducir la argumentación a los términos restringidos de la lógica formal, señalando que el modelo de deducción analítica o tautológica deja escapar el grueso de los argumentos que empleamos en nuestra vida cotidiana así como en los diferentes campos o "foros" de argumentación (el derecho, la ciencia, las artes, la ética, etc.). A su vez, Toulmin nos recuerda también que la validez de un argumento no depende exclusivamente de consideraciones formales sino que en su evaluación introducimos necesariamente elementos contextuales cuyas raíces se asientan, en última instancia, en valores, creencias, patrones y normas propias del marco social general y del campo o foro específico en el que nos movemos. Frente a la "lógica idealizada" en términos formal-deductivos el autor inglés rescatará la validez propia de una lógica "práctica" o "forense" cuyo punto de referencia hay que buscarlo en la lógica de los procedimientos judiciales (3).

En virtud de esto, Toulmin distingue dos "niveles" de reglas o patrones de argumentación, aquellos dependientes del foro específico en el que se argumenta ("field-dependent") y aquellos más generales o invariables ("field-invariant") que constituyen un patrón o modelo básico de análisis en principio válido para el examen de cualquier argumentación ("basic pattern of analysis"). Los elementos de este patrón básico, que en nuestro trabajo utilizaremos en una versión muy simplificada, son seis:

- 1) "Claims" (A): son los asertos, afirmaciones o tesis que un sujeto emite con pretensiones de validez;

- 2) "Grounds" (G): son los respaldos o fundamentos, que hacen referencia a hechos o procesos particulares, que el hablante incorpora para sustentar su afirmación inicial;
- 3) "Warrants" (W): son las garantías o principios generales que hacen las veces de instancias de mediación entre los "claims" afirmados y los "grounds" introducidos en su respaldo;
- 4) "Backings" (B): son los apoyos empíricos que permiten respaldar los "warrants";
- 5) "Modal qualifiers" (MQ): son operadores que modifican el carácter de la pretensión de validez del aserto afirmado; suelen tomar la forma de adverbios modales (seguramente, probablemente, posiblemente, etc.);
- 6) "Posible rebuttals" (PR): son los casos de excepción o posibles refutadores de la pretensión de validez afirmada en el "claim" y que animan la introducción de los calificadores de modo.

Para aclarar este esquema convendrá presentar un ejemplo libremente inspirado en uno de los que ofrece el propio Toulmin. Supongamos que alguien afirmara que "este año Independiente de Avellaneda es el mejor candidato a ganar el campeonato de fútbol" (*claim*). Un eventual interlocutor podría poner en duda tal aserto e inquirir el porqué de esa afirmación. En ese caso, el primer sujeto se vería obligado a respaldar su afirmación, por ejemplo, de la siguiente manera: "porque el equipo *rojo* presenta una balanceada combinación entre una defensa segura y una delantera goleadora" (*ground*). Así las cosas, el todavía incrédulo interlocutor podría presentar sus dudas y el defensor del aserto podría apelar a un principio general como el siguiente: "sólo los equipos que poseen una equilibrada combinación entre una defensa firme y una delantera goleadora ganan los campeonatos" (*warrant*). Ahora bien, el insistente interlocutor podría preguntar en qué se basa para aseverar lo dicho, y entonces el primer sujeto podría señalar: "en la historia de los campeonatos de fútbol argentino han ganado los equipos que presentaron una equilibrada combinación de defensas seguras y de delanteras efectivas; es el caso del equipo A en 1999, el B en 2000, el C en 2001, etcétera" (*backing*). Sin embargo, el memorioso individuo que nos ha tocado en suerte como interlocutor recuerda una excepción: en 1975 ganó el equipo D, que no era el más balanceado de todos, por el hecho de que el equipo E —que sí era el que presentaba la mejor combinación entre defensa y ataque— introdujo incorrectamente en su nómina a un jugador inhabilitado para jugar y fue descalificado. En ese caso, nuestro ya cansado argumentador podrá señalar: "a menos que surja un imprevisto legal que termine por inhabilitar a los rojos de Avellaneda (*posible rebuttals*), puedo afirmar que este año, muy probablemente (*modal qualifiers*), Independiente es el mejor candidato a ganar el campeonato de fútbol".

Prescindiendo de la molesta figura del incrédulo de turno, y de la escasa credibilidad del contenido del ejemplo, durante nuestro trabajo haremos un uso muy simplificado de este esquema desarrollado por Toulmin. Fundamentalmente nos concentraremos en establecer, en una secuencia argumental determinada, los asertos o tesis (*claims*) y las segmentos de respaldo (*grounds*), sin introducir mayores precisiones sobre los otros elementos, que el lector o lectora interesado/a podría seguir a través de revisar el texto original que tomamos como objeto de análisis.

## **II) El discurso trilateral en torno a la crisis de gobernabilidad de las democracias**

La creación de la Comisión Trilateral, a mediados de 1973, constituyó una estrategia de los sectores transnacionales más concentrados del mundo capitalista desarrollado para responder con una política articulada a los desafíos que comenzaron a plantearse desde los últimos años de la década del sesenta. Creada bajo la inspiración del magnate David Rockefeller, la Comisión es un grupo privado formado por representantes del ámbito de los negocios, de la esfera académica y líderes del campo político, que tiene su sede en New York, y está dedicada al análisis y proposición de políticas a escala global a partir de las preocupaciones e intereses de los "tres lados" del capitalismo desarrollado. En ella participan representantes de América del Norte (originalmente de Canadá y Estados Unidos, y desde hace unos años también de México), de los países occidentales europeos, y del Japón (en la actualidad cuenta con representantes de distintos países de Asia).

En lo que hace a la historia de la constitución de este grupo, el estudioso Carlos Rico F. ha señalado que desde fines de los años sesenta y principios de los setenta empezó a mostrarse "en el campo académico, no sólo norteamericano sino también europeo y, en menor medida, japonés, una preocupación, en primer término, por el estado en que se encontraban las 'relaciones atlánticas' y, en segundo lugar, por definir los mecanismos más adecuados para incorporar a la ya para entonces tercera potencia económica del mundo –Japón– en este esquema". Así, sugiere Rico, varios autores destacaban la necesidad de construir una verdadera "comunidad de las naciones desarrolladas", a fin de enfrentar los desafíos de la etapa de transición a "un nuevo orden mundial".

Entre los factores que concentraron la atención de los primeros "trilateralistas" se encontraban algunas problemáticas que hoy han desaparecido, pero otras han acentuado su relevancia de manera aún más pronunciada, a saber: la consolidación de un poderoso enemigo común, el campo socialista; la aceleración del proceso de transnacionalización y mundialización del modo de producción capitalista; la asimétrica posición que los distintos países trilaterales ocupan en esta nueva red de interdependencias mundiales; la pérdida de la hegemonía absoluta de Estados Unidos al interior del mundo capitalista y la politización de las relaciones económicas internacionales, que llevan a la necesidad de dirimir una serie de cuestiones "internas", antes impuestas por Estados Unidos, mediante la negociación; la ampliación de la brecha entre los países desarrollados capitalistas y la periferia; y la llamada "crisis de energéticos" (Rico F., 1978: 22/25). En este marco de problemas se inserta la creciente preocupación de los miembros trilaterales por la temática de la llamada "governabilidad de las democracias" plasmada en su conocido Reporte de 1975.

Desde el inicio del texto, los autores del Reporte asumen un diagnóstico informal: las democracias trilaterales están atravesando una "crisis de gobernabilidad". Si bien el informe no define rigurosamente el término, esa situación crítica es caracterizada como un estado de desequilibrio entre el mayor volumen de las demandas societales ("sobrecarga") respecto de las menguadas capacidades de respuesta de los gobiernos democráticos. Así, se adelanta en la Introducción, "el dilema central de la gobernabilidad de la democracia" es que "las demandas sobre el gobierno democrático crecen, mientras que la capacidad del gobierno democrático se estanca" (p. 9). De

manera más específica, los firmantes del informe destacan que "el actual pesimismo (sobre el futuro de las democracias) parece originarse en la conjunción de tres tipos de desafíos al gobierno democrático", ellos son:

i) Los *desafíos contextuales*: surgen de manera autónoma del "ambiente externo en el cual las democracias operan y que no son un producto directo del funcionamiento del gobierno democrático mismo" (p. 4, las cursivas son mías). En tal sentido, "cambios en la distribución internacional del poder militar, político y económico, y en las relaciones entre las sociedades trilaterales y entre ellas con el Segundo y el Tercer Mundo, confrontan a las sociedades democráticas con un conjunto interrelacionado de desafíos contextuales los cuales no existían en la misma manera una década atrás " (p. 5).

ii) Los problemas originados por la evolución social y la dinámica política de las propias sociedades trilaterales, los cuales podrían calificarse *desafíos (sociales) internos*. El surgimiento de nuevos valores, especialmente en las generaciones más jóvenes, vinculados a un excesivo individualismo y a un creciente desencanto por la política y las formas de acción colectiva, como también la emergencia de una cierta "cultura adversaria", puramente contestataria, especialmente entre los intelectuales, los estudiantes y los medios masivos de comunicación, han venido minando los soportes culturales básicos de la legitimidad democrática (p. 5).

iii) Por último, "y quizá más seriamente, hay un conjunto de *desafíos intrínsecos* a la viabilidad del gobierno democrático los cuales surgen directamente del propio funcionamiento de la democracia" (pp. 7/8, las cursivas son mías). En tal sentido, si bien los desafíos contextuales, e incluso también los sociales internos, son, por una parte distintos en cada sociedad, y además en alguna medida "controlables", los desafíos intrínsecos presentan un problema más inquietante; como dicen los autores, "hay una más profunda razón para el pesimismo si las amenazas a la democracia surgen ineluctablemente del funcionamiento del proceso democrático mismo" (p. 8).

En los últimos años, concluyen los firmantes, las operaciones propiamente democráticas "han generado una quiebra de los significados tradicionales del control social, una deslegitimación de la política y otras formas de autoridad, y una *sobrecarga* (overload) de demandas sobre el gobierno que excede su capacidad para responder" (p. 8, la cursiva es mía). Sin embargo, el Reporte no pretende ofrecer un análisis integral de las vinculaciones problemáticas entre 'gobernabilidad' y 'democracia' que atienda a una consideración pareja de los distintos factores en juego. Más bien, su propósito específico es concentrarse en el examen de los desafíos del tercer tipo, los *desafíos intrínsecos* de gobernabilidad planteados por el propio funcionamiento de las democracias.

Para presentar de manera ordenada la trama discursiva principal del Reporte lo resumo en tres secuencias argumentales básicas; la última de las cuales, a su vez, será desenvuelta en tres subsecuencias argumentativas más específicas. De aquí en más, se identificará con la letra mayúscula 'A' el segmento discursivo correspondiente a la tesis (afirmación principal o "claim"), y con la letra mayúscula 'G' el segmento discursivo correspondiente a los respaldos (o "grounds");

los números iniciales indicarán el número de la secuencia argumental (1, 2 y 3). A efectos de simplificar el análisis me concentro en las conclusiones del Reporte.

### **II.1. Primera secuencia argumental**

\* **Tesis (1A):** Si hubo alguna vez una historia del triunfo democrático, ésta fue escrita por las sociedades trilaterales durante el cuarto de siglo posterior a la Segunda Guerra Mundial, porque hubo en estas sociedades:

\* **Respaldos (G1 a G7):**

G.1. un liderazgo político positivo y amplio dentro de cada país;

G.2. (un liderazgo político positivo y amplio) de los Estados Unidos para la comunidad de naciones democráticas;

G.3. un desarrollo económico sostenido y, para algunos países, un crecimiento económico espectacular;

G.4. amplias mejoras económicas y sociales, con disminución del conflicto entre clases y la asimilación de sectores considerables de la población a los valores, actitudes y patrones de consumo de la clase media;

G.5. una resistencia exitosa, a nivel individual y colectivo, a los retos externos del poder militar soviético e internos a la fuerza de los partidos comunistas;

G.6. por su parte, en lo que respecta a las propias instituciones democráticas, la mayor parte de carácter parlamentario, demostraron su viabilidad en todas las sociedades:

G.6.1. los partidos liberales, conservadores, social demócratas y demócrata cristianos, competían unos con otros en elecciones regulares, a la vez que compartían las responsabilidades del gobierno y las oportunidades de la oposición;

G.6.2. los ciudadanos, como individuos o como grupos organizados, participaban más activamente en la política de sus sociedades de lo que lo habían hecho antes;

G.6.3. los derechos de los ciudadanos con respecto al Estado estaban garantizados y protegidos más firmemente; y

G.7. nuevas instituciones de colaboración internacional entre sociedades democráticas emergieron en Europa con propósitos económicos y políticos, entre Norteamérica y Europa con propósitos militares y entre Europa, Norteamérica y el Japón con propósitos económicos (pp. 157/8, el paréntesis y la disposición del texto son míos).

### **II.2. Segunda secuencia argumental**

**Tesis (2A):** La continuidad histórica de las democracias en los países trilaterales se ve amenazada, porque:

**Respaldos (G1 a G6):**

G.1. la incorporación de elementos substanciales de la población a las clases medias ha aumentado sus expectativas y aspiraciones causando, por lo tanto, una reacción más intensa si éstas no son satisfechas;

G.2. las demandas al gobierno han aumentado como resultado de una participación política ampliada;

G.3. un alto bienestar material ha llevado a una porción substancial de la población, particularmente entre los jóvenes y los "intelectuales" profesionales, a adoptar nuevos estilos de vida y nuevos valores sociopolíticos;

G.4. internacionalmente, la confrontación (entre las superpotencias, AC) ha dado lugar a la distensión, resultante en un relajamiento de las presiones y de los ímpetus para colaborar entre ellas;

G.5. ha habido una declinación relativamente substancial del poder económico y militar de Estados Unidos, a la vez, que un mayor descenso absoluto en la voluntad de Estados Unidos para asumir el peso del liderazgo;

G.6. y, más recientemente, la cuando menos temporal disminución en el ritmo de crecimiento económico, ha amenazado las expectativas creadas por los desarrollos previos, dejando intactos, mientras tanto, los valores 'postburgueses' que se engendraron entre los jóvenes y los intelectuales" (p. 158, el paréntesis es mío).

### **III. 3. Tercera secuencia argumental**

**Tesis (3A):** La misma operación exitosa del gobierno democrático ha dado lugar a tendencias que impiden ese funcionamiento, que obstaculizan su propia "gobernabilidad", porque:

#### **Respaldos (G1 a G4):**

G.1. La búsqueda de las virtudes democráticas de igualdad e individualismo han llevado a la ilegitimación de la autoridad en general y a la pérdida de confianza en el liderazgo;

G.2. La expansión democrática de la participación y compromiso políticos ha creado una 'sobrecarga' en el gobierno y una expansión desbalanceada de las actividades del gobierno, exacerbando las tendencias inflacionarias de la economía;

G.3. La competencia política, esencial a la democracia, se ha intensificado, llegando a una disgregación de intereses y a una declinación y fragmentación de los partidos políticos;

G.4. Las respuestas del gobierno democrático al electorado y a las presiones sociales han llevado a un parroquialismo nacionalista en la forma en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones exteriores (p. 161).

Ahora bien, llegados a este punto, el cual constituye el núcleo central del diagnóstico de los autores, conviene detenernos a considerar con mayor detalle cada una de las tres (3AG1 a 3AG3) sub-secuencias argumentales contenidas en esta tercera secuencia argumental (4).

**Primera sub-secuencia (3ag1):** La primera sub-secuencia desarrolla el primer respaldo (3G.1.) de la tesis antedicha en una breve sección de las Conclusiones. Allí se establece que: "En la mayor parte de los países Trilaterales ha habido, durante la década pasada, una declinación en la confianza y credibilidad que la gente tiene en el gobierno, en sus líderes y, menos claramente, pero en forma más importante, en los otros individuos. La autoridad ha sido desafiada, no solamente en el gobierno sino también en sindicatos, asociaciones empresariales, escuelas y



universidades, asociaciones profesionales, iglesias y grupos cívicos... El liderazgo en las sociedades democráticas está en descrédito" (pp. 162/3).

Esta afirmación, que no se respalda explícitamente en el marco de las Conclusiones, encuentra sus respaldos específicos en otras partes del Reporte, especialmente en el capítulo redactado por Samuel P. Huntington. Según su análisis, "la esencia de la oleada democrática de los 60 fue un desafío general al sistema existente de autoridad, pública y privada. En una forma u otra, este desafío se manifestó en sí mismo en la familia, la universidad, los negocios, las asociaciones públicas y privadas, la política, la burocracia gubernamental y los servicios militares" (pág. 75). De este modo, las formas que Huntington calificaría como "no-democráticas" de conferir autoridad, tales como la posición organizacional, la riqueza económica, la experiencia, el saber especializado o la competencia legal fueron duramente atacadas desde aquellos años. Pero además, piensa Huntington, en una democracia, "la autoridad de los líderes gubernamentales y de las instituciones depende en parte de lo extendido de la confianza pública hacia esos líderes e instituciones. Durante los años 60 esa confianza declinó marcadamente en los Estados Unidos" (p. 76).

Para apoyar estas afirmaciones los autores del Reporte apelan a una doble garantía ("warrant" o principios generales): a) "Sin confianza en su liderazgo, ningún grupo funciona con eficacia" (p. 163); y b) "Cuando la trama del liderazgo se debilita entre otros grupos de la sociedad, también se debilita en los niveles políticos más altos del gobierno... El debilitamiento de la autoridad en toda la sociedad contribuye, entonces, al debilitamiento de la autoridad del gobierno" (p. 163).

Pero los autores no se quedan allí. Dan un último paso con el fin de "cerrar" la sub-secuencia argumental señalada: buscan las "causas" de ese debilitamiento de la autoridad gubernamental (tanto en su dimensión de confianza y de credibilidad como de eficacia) que se traduce en un creciente "déficit" de gobernabilidad. Una de esas causas la encuentran, ni más ni menos, en la expansión democrática de los años precedentes, y en tal sentido afirman: "El espíritu democrático es ecuaníme, individualista, populista e impaciente contra las distinciones de clase y rango...; un penetrante espíritu de democracia puede presentar una amenaza intrínseca y socavar todas las formas de asociación, debilitando los vínculos sociales que mantienen unidos a la familia, la empresa y la comunidad" (p. 162).

Como es claro de ver, la pertinencia del argumento depende de que aceptemos como válida la discutible afirmación según la cual la expansión de la democracia es "causa" del socavamiento de la confianza en la autoridad, con ella de la eficacia gubernamental y, en definitiva, de la gobernabilidad.

**Segunda sub-secuencia (3ag2):** En este caso se despliega la tesis de "la sobrecarga" del gobierno: "En años recientes, en los países Trilaterales hemos visto la expansión de las demandas al gobierno por parte de los individuos y grupos. Esta expansión toma la forma de:

- a) el involucramiento en la actividad política de una proporción cada vez mayor de la población;

- b) el desarrollo de nuevos grupos y de nueva conciencia por parte de grupos antiguos, incluyendo a las minorías étnicas, grupos regionales y de jóvenes;
- c) la diversificación de las tácticas y medios políticos por los cuales los grupos aseguran sus fines;
- d) una creciente convicción por parte de los grupos de que el gobierno tiene la responsabilidad de satisfacer sus necesidades; y
- e) una elevación en lo que ellos conciben como sus necesidades" (pp. 163/4).

El resultado es una *sobrecarga* en "el gobierno y la expansión de su papel en la economía y la sociedad". Así, y esto se acompaña como respaldo de las aseveraciones anteriores, "durante los años sesenta los gastos gubernamentales aumentaron en proporción al PNB en forma muy significativa en todos los países Trilaterales principales, con excepción de Japón" (p. 164). En este punto, otra vez, la sección del Reporte correspondiente a Huntington puede servir de respaldo a lo antes afirmado. Como señala el autor de la Trilateral, la estructura de la actividad gubernamental en los Estados Unidos, tanto en su volumen como en su contenido, atravesó por *dos grandes cambios* durante los veinticinco años que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial. El primero, *el Defense Shift*, habría sido una respuesta de la élite gobernante a la amenaza externa promovida por la Unión Soviética a fines de los años 40; el segundo, *el Welfare Shift*, fue en cambio una respuesta a la oleada democrática interna desarrollada en los 60 que se expresó en las diversificadas expectativas populares y en las múltiples demandas de los grupos.

Si tomamos como indicador parcial de la expansión de la actividad de gobierno el monto porcentual de los gastos públicos en relación al PNB, de acuerdo con Huntington (la evidencia estadística se encuentra en el cuerpo del texto del Reporte), mientras el gasto en defensa se mantiene en niveles más o menos parejos a lo largo de los años, el gasto de bienestar muestra una tendencia creciente al alza. Incluso comparando punto a punto las cifras porcentuales, vemos cómo el punto más alto de la serie de gasto militar (1953, Guerra de Korea) es más bajo que la más baja asignación presupuestal de los otros rubros relacionados con el llamado *Welfare Shift*.

Ahora bien, el análisis de Huntington relaciona esta tendencia creciente del gasto en el sector "Welfare" con el cambiante estado de la "opinión pública" en los Estados Unidos. En tal sentido, por ejemplo, hacia 1950, después de la Guerra de Korea, el 64% de la opinión pública consideraba que el gasto militar debía ser incrementado, el 24% consideraba que debía mantenerse en el mismo nivel y sólo el 7% creía que debía ser bajado. Diez años después, en 1960, durante el inicio de la ola democrática y en el marco de la Guerra de Vietnam, el 21% opinó que el gasto militar era insuficiente, el 45% consideró que el nivel de gasto era adecuado y el 18% lo creyó excesivo. Finalmente, en julio de 1969, el 52% consideró que se estaba gastando demasiado en asuntos militares, el 31% consideró adecuado el nivel de gastos dados y sólo el 8% juzgó insuficiente el nivel de asignación presupuestal en ese rubro. Simultáneamente a estas tendencias, la opinión pública se volvió favorable con respecto al incremento del presupuesto destinado a programas sociales.

De este modo, la corroboración inicial del aserto sobre la expansión de la actividad gubernamental, tomando como principal indicador la expansión del gasto público sobre la base de los respaldos

provistos por el análisis de Huntington, se enlaza con una afirmación más general ("warrant") – dividida en dos partes– que le permite a los autores vincular el descenso de la gobernabilidad (entendida aquí de modo restringido como una sobrecarga de demandas respecto de las capacidades del gobierno) con la propia "lógica" del funcionamiento democrático. Como afirman en el tramo final del Reporte:

De acuerdo con este razonamiento, y siguiendo libremente las observaciones de dos autores italianos, los trilaterales estarían argumentando a partir de un círculo vicioso de demanda-prestación-demanda que autoalimentaría un mecanismo perverso: la ampliación de las funciones estatales, exigidas por crecientes reclamos democráticos, inducen expectativas crecientes, las cuales se transforman en nuevas demandas que deben ser satisfechas mediante nuevos esquemas de intervención y así *ad infinitum* (Donolo & Fichera, 1981: 11).

**Tercera sub-secuencia (3ag3):** En este punto los autores analizan las consecuencias negativas de la "disgregación de intereses" que el mismo funcionamiento de la democracia parece generar. De acuerdo con el razonamiento, la articulación democrática de intereses tiene como presupuesto la pluralidad de esos mismos intereses al nivel de individuos, grupos e instituciones que los materializan, y de la pluralidad de expresiones institucionales que los canalizan; en tal sentido, la intensificación de ese pluralismo tiene por efecto la "disgregación" de intereses societales cuyo costo de "articulación" se vuelve cada vez más alto. Como señalan los autores del Reporte,

...la manifestación más obvia de la disgregación de intereses y del marchitamiento de los propósitos comunes está en la descomposición que ha afectado a los sistemas de partidos políticos en las sociedades Trilaterales. En casi todos los países ha declinado el apoyo a los principales partidos establecidos y nuevos partidos, pequeños partidos, y movimientos antipartido han ganado fuerza. En diferentes momentos de 1974 ningún partido tenía mayoría en las legislaturas de Gran Bretaña, Canadá, Francia, República Federal de Alemania, Italia, Bélgica, los Países Bajos, Noruega, Suecia y Dinamarca. Y el equivalente funcional a la falta de mayoría existía en Estados Unidos en la forma de partidos distintos con el control de las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno. Esta falla del sistema de partidos para producir mayorías electorales y parlamentarias, obviamente tuvo efectos adversos en la capacidad de los gobiernos para gobernar" (pp. 165/6).

Para el caso específico de Estados Unidos, el más desarrollado en el texto del Reporte, y siguiendo nuevamente a Huntington, corresponde decir que durante los años 60 la declinación en el rol de los partidos políticos en USA se puso de manifiesto a través de tres modos:

i) La *identificación partidaria* comenzó a caer sistemáticamente en beneficio de la identificación política "independiente". En tal sentido, para 1972 el porcentaje de los ciudadanos que se identificaban a sí mismos como "independientes" era mayor que el de los que se identificaban con uno de los dos grandes partidos del sistema político norteamericano que por entonces estaba en el poder, el Partido Republicano; y si tomamos el segmento comprendido por los jóvenes (menores de 30 años), el porcentaje

de independientes era mayor que la suma de los adscriptos al Partido Republicano y al Partido Demócrata juntos.

ii) La votación "por partido" ha venido dejando su lugar a la votación "por candidato", y el corte de boleta se ha puesto de manifiesto como una práctica cada vez más usual en términos de un fenómeno de *fragmentación electoral*. Esta marcada tendencia tiene dos consecuencias fundamentales: por una parte, el "candidato" se ve llevado a hacer campaña por sí mismo, solventar sus gastos con fondos obtenidos directamente por él y desarrollar una estrategia electoral basada en sus propias virtudes y promesas por encima de su propio partido; por otra, atenta contra la presentación coordinada e integral de una propuesta de gobierno.

iii) Finalmente, la *consistencia partidaria* ha venido decreciendo de manera pronunciada: los votantes del Partido Republicano en una elección, pueden ser los votantes del Partido Demócrata en la siguiente o aún en esa misma para niveles decisionales distintos.

Según Huntington, este conjunto de prácticas y de actitudes políticas confluyen en un punto: la declinación de los partidos políticos tanto en el sentido de ser canales institucionalizados de las demandas sociales como en el de fuentes organizadas de formulación de políticas públicas; y por ambos lados esto lleva a minar las bases del propio sistema político norteamericano en la medida en que buena parte de las demandas no se canalizan a través de los partidos y, a su vez, el sistema se hace menos previsible en la medida en que los votos de los representantes partidario se "cruzan" siguiendo lógicas de intereses grupales, sectoriales o regionales antes que una línea política sistemática orgánicamente coordinada por las organizaciones partidarias.

De acuerdo con esto, la afirmación puntual sobre la declinación del rol de los partidos políticos, cuyos respaldos ("grounds") se hallan referidos en el propio texto es tomada como un indicador de una situación más general y preocupante: la disgregación de intereses por efecto de la intensificación del pluralismo democrático. En tal sentido, opera aquí una garantía ("warrant") implícita en el discurso de los autores trilaterales según el cual la expansión de la democracia tiende a generar esa fragmentación de intereses expresada por la declinación del subsistema de partidos políticos encargados de articular y canalizar las múltiples voluntades ciudadanas. Así, la tesis original 3A ("la operación exitosa del gobierno democrático ha dado lugar a tendencias que impiden ese funcionamiento, que obstaculizan su propia "gobernabilidad") encontraría un respaldo específico en el hecho de que "la competencia política, esencial a la democracia, se ha intensificado" produciendo un resultado contrario al esperado: la declinación de los partidos políticos y, con ella, la propia declinación de la capacidad de las democracias para gobernar.

### **III) Reflexiones finales**

Quizá para perplejidad o para raro deleite de los futuros historiadores de las ideas sociales y políticas, el siglo xx se inició y culminó con dos "ideas-fuerza" de signo contrario. Si el primer cuarto vio nacer, allá por los años 30, la creciente certidumbre según la cual "el mercado no lo podía todo", el último cuarto de siglo, en cambio, alumbró una convicción tan fuerte como la primera pero de sentido opuesto: "el Estado tampoco lo puede todo".

En líneas generales podríamos decir que el paradigma de gobernabilidad vigente desde la segunda posguerra hasta entrados los años setenta se apoyaba en un trípode de acuerdos básicos, a saber:

a) El consenso en torno a sociedades pluralistas, democráticas y liberales cuyos ejes político-institucionales hay que buscarlos en la existencia de sistemas de partidos competitivos con amplia base electoral de estilo "capta-todo".

b) La organización de economías mixtas reguladas por la intervención estatal. Este esquema, si bien se fundaba en la primacía de la iniciativa privada como mecanismo socialmente más eficiente de asignación de recursos, incorporaba un papel relevante del Estado para regular dichas economías y mantenerlas en una senda de crecimiento sostenido con fluctuaciones moderadas de actividad, bajas tasas de desempleo y ritmos aceptables de inflación. A lo que habría que agregar, hecho que cobra especial importancia a la luz del desorganizado comportamiento de los mercados globales actuales, un marco internacional regulado mediante los acuerdos e instituciones emanadas de Bretton Woods.

c) La extensión y profundización creciente de los derechos de ciudadanía desde las dimensiones civiles y políticas a las dimensiones sociales y económicas según el principio de "bienestar". De acuerdo con esto, la mayor cobertura de los sistemas educativos, salario mínimo, regulaciones de las condiciones de trabajo, sistemas de seguridad más amplios y desarrollados en relación con enfermedades, accidentes, vejez, desempleo, etcétera, fueron construyendo una red de protección desde "la cuna hasta la tumba".

Como decíamos al principio de este trabajo, la década y media que va entre la crisis del petróleo de 1973 y la caída del Muro de Berlín en 1989, o dicho en otros términos, entre la fundación de la Comisión Trilateral y el "Consenso de Washington", constituye un período de transformaciones cruciales de la matriz de relaciones entre economía, política y sociedad a escala planetaria. Un punto clave de ese cambio estará dado por el avance descomunal de la lógica del mercado a expensas de las dos fuerzas que históricamente habían sido sus reguladores: las fuerzas del trabajo organizadas y el poder del Estado. En la actualidad, y cuando todavía los alcances de la crisis internacional desatada por la caída de Lehman Brothers no terminan de vislumbrarse con claridad, la revisión del viejo Reporte trilateral puede tener alguna utilidad. Si damos vuelta como un guante el análisis de Huntington podríamos invertir –aunque más no sea parcialmente– el tipo de recomendaciones a seguir. Por un lado, "limitar" los alcances del mercado como eje orientador de las relaciones sociales –en particular de las relaciones transnacionales– en pos de nuevas formas de regulación de naturaleza política o pública; por otro, "moderar" el ímpetu de las demandas del capital a escala nacional. En otros términos, repensar el equilibrio entre Estado democrático y mercado ha vuelto a ser un imperativo de la hora; y ensayar una reflexión crítica en torno al camino –material y simbólico– que nos trajo hasta aquí puede ser una buena manera de aprender de la experiencia. Tanto de las sendas que todavía podemos transitar como de aquellos senderos que demostraron ser un callejón sin salida.

## Notas

- (1) Los interesados/as en conocer las actividades actuales de la Comisión pueden ingresar a su sitio oficial: <http://www.trilateral.org/>
- (2) Todas las citas en el texto de este trabajo se refieren a la edición original del Reporte citada más arriba y que se consigna en la bibliografía final.
- (3) Stephen Toulmin, *Los usos de la argumentación*, Barcelona, Península, 2007.
- (4) Dejamos de lado la última sub-secuencia, referida al contexto internacional, debido a que las consideraciones contenidas en ese punto están todavía encuadradas en el marco de la "Guerra Fría", y han perdido actualidad.

## Bibliografía

- Crozier, Michel J.; Samuel P. Huntington & Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (New York University Press, 1975).
- Donolo, Carlo y Fichera, Franco, *Il Governo Debole*, Bari, ed. De Donato, 1981.
- González Ruiz, Edgar, "Desarrollo y perspectivas de la teoría de la argumentación", en *Perspectivas de la Filosofía*, Mora Rubio, Juan (comp.), Memoria del III Simposio de Filosofía Contemporánea, México, UAM-Iztapalapa, 1990.
- Giménez, Gilberto, "Discusión actual sobre la argumentación", en *Discurso. Cuadernos de teoría y análisis*, México, UNAM/CCH, N° 10, septiembre-diciembre de 1989, pág. 11.
- Habermas, Jürgen, *Teoría de la Acción Comunicativa*, Madrid, Taurus, 1987.
- Rico F., Carlos, "Interdependencia y trilateralismo: orígenes de una estrategia", en *Cuadernos semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, México, CIDE, N° 2-3, Primer semestre de 1978.
- Toulmin, St.; Rieke, R. & Janik, A., *An introduction to reasoning*, New York, Macmillan Publishing Co., Inc., 1979.
- Van Dijk, Teun A., *Texto y contexto. Semántica y pragmática del discurso*, Madrid, Cátedra, 1980.
- VV.AA., "La gramática de la producción discursiva", nota de la Redacción de la revista *Discurso. Cuadernos de teoría y análisis*, México, UNAM/CCH, septiembre-diciembre de 1983, N° 2.

## ANTONIO CAMOU

Licenciado en Sociología (UNLP), Maestro en Ciencias Sociales y Doctor en Ciencia Política por FLACSO-México. Profesor titular del Departamento de Sociología (UNLP), investigador del IdHICS (Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales – FAHCE/UNLP) y docente de postgrado en el área de políticas públicas de UdeSA. Ha publicado diversos trabajos sobre problemas de gobernabilidad democrática y reformas del Estado en Argentina y América Latina. Entre sus últimas publicaciones, ha sido coordinador (en colaboración) de *La*

*Argentina Democrática: los años y los libros* (Buenos Aires, Prometeo, 2007); *Evaluando la evaluación: Políticas universitarias, instituciones y actores en Argentina y América Latina* (Buenos Aires, Prometeo, 2007) y *La Universidad Argentina en discusión* (Buenos Aires, Granika, 2009).